

Statenmededeling

Onderwerp

Review (financiële) knelpunten Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)

Datum

17 april 2018

Documentnummer

GS: 4334680

PS: 4347826

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

De review (financiële) knelpunten Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) en de reactie van Gedeputeerde Staten op de review. De review is opgesteld door BMC in opdracht van het Dagelijks bestuur van de ODBN. Aanleiding van de review is de 2^e Bestuursrapportage 2017 waaruit blijkt dat de ODBN in 2017 afstevent op een negatief resultaat.

Aanleiding

De review is na de vergadering van het Algemeen Bestuur op 11 april jl. openbaar gemaakt. Via een [memo](#) gedeputeerde bent u dezelfde dag hierover geïnformeerd.

De review is het gevolg van het bericht in de concept-kadernota 2019 van de ODBN dat de ODBN momenteel in financieel zwaar weer verkeert. De 2^e bestuursrapportage 2017 presenteert diverse oorzaken voor het negatief resultaat over 2017. Uw Staten zijn hierover op 5 december 2017 geïnformeerd. Onderdeel van deze statenmededeling is [de brief](#) die aan het Dagelijks Bestuur is gestuurd. De provincie vraagt hierin een nader onderzoek te doen naar de oorzaken van de financiële problemen.

In de Algemeen Bestuursvergadering van 13 december 2017 is mede onder druk van de provincie besloten een externe review uit te voeren die duidelijk moet maken waardoor het tekort wordt veroorzaakt. Op 22 december 2017 zijn uw Staten via een [memo gedeputeerde](#) geïnformeerd over het verlengen van de reactietermijn voor de concept-kadernota 2019 en wordt de review aangekondigd. Op 7 februari 2018 zijn uw Staten via een [memo gedeputeerde](#) geïnformeerd over de laatste stand van zaken van de uitvoeringsproblemen bij de ODBN en de opdracht voor de externe review.

Kernboodschap

1. *Review geeft een goed beeld van de reikwijdte van de financiële en organisatorische problemen bij de ODBN*

In de 2^e bestuursrapportage (Berap) 2017 van de ODBN is een geprognoseerd negatief resultaat gerapporteerd van € 960.000. Dit negatieve resultaat is pas na de zomer van 2017 gesignaleerd en kwam min of meer als een verrassing. In de 1^e Berap, over de eerste vier maanden van het boekjaar 2017, werd na wijzigingen een sluitende begroting gepresenteerd. Uit de voorlopige jaarstukken blijkt dat het tekort van de ODBN (na bestemming) uitkomt op € 1.142.500.

De late signalering van het tekort uit de 2^e Berap wordt door de ODBN met name gerelateerd aan een gebrek aan betrouwbare managementinformatie en het tekortschieten van de huidige P&C-instrumenten.

Op verzoek van het Algemeen Bestuur is BMC gevraagd om een analyse van het ontstaan van dit tekort. Hierbij is onderzocht welke (financiële en organisatorische) knelpunten ten grondslag liggen aan het tekort, het niet goed genereren van betrouwbare managementinformatie en het tekortschieten van de huidige P&C-instrumenten. Deze probleemstelling is vertaald in de volgende kernvragen: *Welke (financiële) knelpunten moeten opgelost worden binnen de ODBN om te komen tot een robuuste begroting met actuele en juiste managementinformatie? En welke acties dienen ondernomen te worden om deze knelpunten weg te nemen?*

Op basis van het onderzoek komt BMC tot twaalf conclusies. Deze variëren van een zwak fundament van de organisatie, door de ontstaansgeschiedenis, tot de conclusie dat er geen kostenberekening ligt onder de tarieven die de ODBN hanteert. Er is een pleascultuur richting de deelnemers en de bedrijfsvoering is niet op orde.

Op basis van de conclusies doet BMC de volgende aanbevelingen, gericht op het verbeteren van de organisatie.

- a) *Breng duidelijke prioritering aan in ontwikkelingen en ambities op basis van een consistent meerjarig ontwikkelingsplan.* BMC geeft nadrukkelijk aan dat het belangrijk is om focus aan te brengen en echt te kiezen en prioriteiten te stellen in plaats van te veel verbetertrajecten tegelijk op te pakken.
- b) *Investeer in de organisatie en zet in op het werven van vast personeel.* Vanuit de ontstaansgeschiedenis heeft de organisatie de ruimte om te ontwikkelen ontbeerd. Het is nu zaak te investeren in de organisatie. Een vaste formatie voor toekomstige ambities geeft stabiliteit en kwaliteit die nodig zijn voor de toekomst.
- c) *Leef de gemaakte afspraken in de Dienstverleningsovereenkomst omtrent werkprogramma's en bekostiging tussen de deelnemers en ODBN na.* Dit is randvoorwaardelijk voor een goed functioneren van de ODBN en belangrijk onderdeel van het fundament. Doordat niet alle deelnemers tijdig het werkprogramma aanleveren, wordt de begroting gedeeltelijk op aannames gestoeld. Deze aannames blijken vaak onjuist. Daarnaast leidt het werken met bevoorschotting, zoals voor de provinciale opdracht wordt gedaan, er toe dat de intensiteit van de facturatie omlaag kan en dus efficiënter kan.

Datum

17 april 2018

Documentnummer

GS: 4334680

PS: 4347826

- d) *Pas de Gemeenschappelijke Regeling (GR) op onvolkomenheden aan.* De GR van de ODBN voldoet nog niet aan de gewijzigde Wet op de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast bevat de GR twee artikelen die elkaar tegenspreken wat de eenduidigheid van de toepassing niet ten goede komt en tot discussie leidt in het bestuur.
- e) *Verbind het primaire proces met de financiën.* Het ontbreken van deze verbinding is een belangrijke oorzaak voor het zwakke fundament dat ten grondslag ligt aan de begroting en P&C-cyclus van de ODBN. Gestart moet worden met het kostendekkend maken van de tarieven.
- f) *Bereken de kostprijs en bouw kostprijs dekkende tarieven op.* Hiervoor is het noodzakelijk de aannames die hieraan ten grondslag liggen duidelijk te maken. Welke uren zijn wel en welke uren zijn niet declarabel. BMC adviseert hier werkbare en duidelijke definities voor op te stellen.
- g) *Zet de verbetertrajecten in het kader van bedrijfsvoering binnen de organisatie ODBN verder door.* De ODBN is al gestart met verschillende trajecten om de bedrijfsvoering te verbeteren. Voorbeelden zijn de afdelingsplannen en een P&C-spoorboek. Deze projecten dienen beter geborgd te worden in de organisatie. Samenwerking tussen primair proces en bedrijfsvoering is noodzakelijk en prioriteiten moet worden gebracht.
- h) *Verbeter de adviesrol van de ODBN.* Op basis van invulling van bovenstaande aanbevelingen kan de dienst haar adviesrol beter invullen en een onderbouwd advies geven aan haar deelnemers met betrekking tot de realisatie van de gestelde doelen en financiële gevolgen hiervan.
- i) *Zorg voor doorontwikkeling P&C-producten ODBN.* Als de aanbevelingen zijn opgepakt worden betere P&C-producten gerealiseerd. Dan komt de verantwoordelijkheid voor sturing en verantwoording op het primaire proces ook (meer) bij het primaire proces te liggen.

Datum

17 april 2018

Documentnummer

GS: 4334680

PS: 4347826

2. BMC rapport laat zien dat een deel van de problemen een structureel karakter hebben.

De review bevestigt dat de oorzaken zowel van financiële als organisatorische aard zijn. En dat een deel van de oorzaken van het negatieve resultaat een structureel karakter kent.

Als vervolg op de eerste aanbeveling is aan BMC gevraagd offerte uit te brengen voor een meerjarig ontwikkelingsplan op basis van de uitkomsten van de review. Een aanpassing van de uurtarieven, om kostendekkend te kunnen werken lijkt onvermijdelijk.

3. De uitname van de Vvgb gelden is één oorzaak van tekort, maar er is niet vast te stellen welk deel van het huidige tekort wordt veroorzaakt door deze uitname.

De uitname van de Vvgb gelden uit de begroting zou geleid moeten hebben tot een tariefverhoging om de begroting in balans te houden. Doordat dit niet gebeurd is, bestaat er geen dekking (meer) voor de uit de begroting gehaalde gelden. Er is niet vast te stellen welk deel van het huidige tekort wordt veroorzaakt door de uitname van de Vvgb-gelden. Dit is onvoldoende aantoonbaar concludeert BMC, doordat meerdere aannames ten grondslag

liggen aan de begroting en dat vervolgens bleek dat deze aannames onjuist waren.

De provincie blijft het uitgangspunt hanteren dat zij niet bijdraagt aan de financiering van problemen die aantoonbaar niet door de provincie zijn veroorzaakt. De review geeft geen duidelijkheid of de uitname van de vvgb gelden (mede) oorzaak is van het structurele karakter van het tekort. Het provinciaal standpunt in deze is dus niét weerlegd.

Datum

17 april 2018

Documentnummer

GS: 4334680

PS: 4347826

Naast een financiële kanttekening, is ook een inhoudelijke kwalitatieve kanttekening bij de uitname van de Vvgb gelden te zetten:

De Vvgb gelden zijn Rijksmiddelen die in het gemeentefonds zijn gebracht ter verbetering en bescherming van de fysieke leefomgeving. Doordat de gemeenten deze middelen uit de dienst hebben gehaald worden deze niet meer beschikbaar gesteld waarvoor de uitkering beoogd is. Gebleken is dat de uitvoering van de primaire VTH taken van deze inrichtingen zijn afgenomen doordat een deel van de bedrijven onder algemene regels zijn komen te vallen (Activiteitenbesluit). In de Omgevingsdienst Zuid Oost Brabant (ODZOB) hebben de Vvgb-deelnemers gezamenlijk deze gelden in een ontwikkelbudget geplaatst voor kwaliteitsverbetering van de uitvoering. Hiermee blijven de middelen ingezet waar ze voor zijn bedoeld. Bij de ODBN zijn deze uit de dienst gehaald.

4. Herijking reserves en voorzieningen

De algemene reserve en daarmee het weerstandsvermogen van de ODBN is fors onder de maat en daarmee kwetsbaar. Dit is het gevolg van eerder gemaakte bestuurlijke keuzes bij de ODBN. Door het Algemeen Bestuur is een herijking reserves en voorzieningen (inclusief ontvlechting voormalige taken RMB) vrijgegeven. Voorstel in het Dagelijks Bestuur was om na vaststelling van de jaarstukken 2017, conform de herijking, diverse bestemmingsreserves op te heffen en uit te keren aan deelnemers, dan wel toe te voegen aan de algemene reserve. In de AB-vergadering van 11 april is aan de deelnemers in beeld gebracht welke mogelijkheden er zijn om de algemene reserve te verstevigen. Op voorstel van de provincie is daarbij niet voorgesorteerd op de inzet van deze middelen. Hierdoor is voorkomen dat opnieuw middelen uit de dienst worden gehaald, zonder dat er een oplossing is voor de structurele problemen zoals verwoord in de review.

5. In vergelijking met de andere twee omgevingsdiensten ontbreekt het bij de ODBN aan eigenaarschap

BMC geeft aan dat de houding van de bestuurders bij de besluitvorming ervoor zorgt en heeft gezorgd dat de dienst vanaf de start in 2014 de mogelijkheid om te groeien is ontnomen. Deelnemers handelen hierbij als opdrachtgever en onvoldoende als eigenaar van de ODBN.

De gemeenschappelijke regeling werkt met een one-man-one-vote principe. Uitzondering is de besluitvorming rondom begroting en jaarrekening. Daar moet een meerderheid ook gezamenlijk meer dan 50% omzet vertegenwoordigen.

De provincie ziet zich in deze regio regelmatig geconfronteerd met een meerderheidsbesluit waarbij vanuit een opdrachtgeversbelang wordt gehandeld en het eigenaarschap van de dienst onvoldoende wordt uitgedragen. Tijdens de AB vergadering van 11 april jl. gaven bijna alle gemeentelijke deelnemers er de voorkeur aan om het tekort via de algemene reserve af te dekken. Met deze benadering worden de geschetste problemen uit de review niet opgepakt. In de andere regio's is het eigenaarschap beter ingebed bij haar deelnemers en zijn deelnemers meer gericht op samenwerking. Gedeputeerde Staten spreken haar hoop en verwachting uit dat de opgestelde review en het daarop volgende plan van aanpak een positieve doorwerking heeft in de samenstelling van het nieuwe bestuur en voorzitter. Waarbij gezamenlijk gewerkt gaat worden aan een gezond (financieel) fundament voor de ODBN.

Datum

17 april 2018

Documentnummer

GS: 4334680

PS: 4347826

Communicatie

De ODBN heeft op 11 april en persbericht uitgebracht over de review. Dit persbericht is aan uw Staten aangeboden gelijktijdig met de review. De voorzitter van het dagelijks bestuur is primair aanspreekpunt ten aanzien van de review en de genomen acties.

Vervolg

Vanuit de provincie is afgelopen periode door Gedeputeerde Staten, en door gedeputeerde Van den Hout in het bijzonder, extra ingezet op bestuurlijke coalitievorming in de regio. Hierbij is gesproken over mogelijke maatregelen ter versterking en verbetering van de ODBN, waaronder een tijdelijke toevoeging van een extra bestuurder aan het DB ter ondersteuning van DB en DT. Vanwege de gemeenteraadsverkiezingen zal de samenstelling van het AB en DB gaan wijzigen. Door Gedeputeerde Van den Hout is verzocht een overdrachtdossier te maken voor de borging van de continuïteit. Dit wordt opgesteld. Tegelijkertijd wordt er ingezet op het tijdelijk, voor de periode van 1 jaar, versterken van de directie en het bestuur door een onafhankelijk bestuurder toe te voegen aan het DB.

Het volgende concept spoorboekje is in het AB van 11 april gepresenteerd:

- Voor de zomer een meerjarig ontwikkelingsplan
- Financiële documenten te realiseren voor eind 2018:
 - Besluitvorming over dekking tekort 2017
 - Besluitvorming herziening begroting 2018
 - Besluitvorming begroting 2019
- Voor eind 2018 substantieel meer eigen personeel ipv inhuur
- Vervanging van systemen voor eind 2018; financieel systeem geïmplementeerd.
- Tijdelijke toevoeging extra bestuurder aan DB
- Met deelnemers;
 - zakelijke werkafspraken maken
 - nieuwe gemeenschappelijke regeling opleveren.

Tijdens de komende vergaderingen van het Dagelijks en Algemeen Bestuur zal de provincie opnieuw inzetten op het verkrijgen van meer duidelijkheid over de uitname van de Vvgb gelden en het terugbrengen van deze middelen in de dienst. Zeker als de uitname structurele gevolgen blijkt te hebben voor de financiële situatie van de ODBN.

Datum

17 april 2018

Documentnummer

GS: 4334680

PS: 4347826

Zodra er aanleiding toe is zullen uw Staten nader worden geïnformeerd.

Bijlagen

Bijlage 1: Review (financiële) knelpunten ODBN; BMC Advies, projectnummer P005483.

Gedeputeerde Staten van Noord Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Opdrachtgever: mevrouw M.J. van den Dries, (073) 680 83 33, mvddries@brabant.nl, programmamanager Omgevingsrecht.

Opdrachtnemer: mevrouw G.W.M. van de Burgt - van Berlo, (073) 681 26 35, gvdburgt@brabant.nl, accountmanager ODBN, programma Omgevingsrecht